Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2014–2015

27 565 Alcoholbeleid

Nr. 135 **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 juni 2015

Tijdens het Algemeen Overleg (AO) van 9 oktober jl. over Alcoholbeleid (Kamerstuk 27 565, nr. 131) met uw commissie Volksgezondheid heb ik u toegezegd een voortgangsbrief Alcoholbeleid te sturen. Met deze brief informeer ik u tevens over de uitkomsten van het nalevingsonderzoek leeftijdsgrens alcohol en tabak 2015.

Nalevingsonderzoek alcohol en tabak 2015

Ik heb bureau Nuchter onderzoek laten doen naar de naleving van de leeftijdsgrens alcohol en tabak door verstrekkers. De resultaten van het onderzoek zend ik u hierbij toe (bijlage 1[1]). Voor wat betreft alcohol is het een vervolgonderzoek: in 20111 en 2013[2] is ook onderzoek gedaan naar de naleving van de leeftijdsgrens alcohol. Het is het eerste onderzoeksjaar dat de leeftijdsgrens voor alcohol (en tabak) 18 jaar is. Voor tabak was dit onderzoek een nulmeting.

Het betreft een grotendeels a-selecte steekproef met nationale representativiteit. Er zijn 2643[3] aankooppogingen gedaan door 17-jarige mysterykids, verdeeld over diverse verkooppunten (cafetaria, horeca, slijterijen, sportkantines, supermarkten, thuisbezorgkanalen, tabaksspeciaalzaken, tankstations, tabaksautomaten, overig). Er is gewerkt met een vastgesteld, gevalideerd protocol. Een onafhankelijke wetenschappelijke commissie heeft meegekeken om te toetsen of het onderzoek wetenschappelijk verantwoord plaatsvond. Het positieve oordeel van de commissie treft u aan als bijlage (bijlage 2[4]).

[1] Universiteit Twente
[2] Bureau Nuchter
[3] 1373 alcohol, 1270 tabak
[4] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

kst-27565-135
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

De resultaten van het onderzoek zijn als volgt:

Alcohol	
(Keten)Supermarkten	52,5%
Slijters	32,9%
Overig[1]	24,0%
Horeca	16,2%
Cafetaria	10,4%
Thuisbezorgkanalen	9,1%
Sportkantines	8,5%
Totaal gemiddelde	29,9%
Totaal gewogen gemiddelde[2]	21,5%

[1] avondwinkels en zelfstandige supermarkten
[2] Om te komen tot een zo representatief mogelijk gemiddeld nalevingscijfer zijn, op advies van de wetenschappelijke commissie, de nalevingscijfers dit jaar voor het eerst ook gewogen op nationaal aanbod per verkoopkanaal en product. Het totaal gewogen gemiddelde voor de naleving van de leeftijdsgrens alcohol en tabak treft u daarom ook aan in deze tabel. In het onderzoek van volgend jaar zal ook worden gewerkt met een gewogen gemiddelde.

Tabak	
(Keten)Supermarkten	58,1%
Tabaksspeciaalzaken	36,3%
Overig[1]	19,0%
Cafetaria	18,4%
Tankstations	17,8%
Horeca	13,9%
Thuisbezorgkanalen	9,6%
Tabaksautomaten	9,1%
Totaal gemiddelde	32,4%
Totaal gewogen gemiddelde[2]	27,4%

[1] drogisterijen, avondwinkels en kiosken
[2] Om te komen tot een zo representatief mogelijk gemiddeld nalevingscijfer zijn, op advies van de wetenschappelijke commissie, de nalevingscijfers dit jaar voor het eerst ook gewogen op nationaal aanbod per verkoopkanaal en product. Het totaal gewogen gemiddelde voor de naleving van de leeftijdsgrens alcohol en tabak treft u daarom ook aan in deze tabel. In het onderzoek van volgend jaar zal ook worden gewerkt met een gewogen gemiddelde.

Hoewel deze cijfers wellicht beïnvloed worden door de invoering van de hogere leeftijdsgrens, vind ik dit zeer teleurstellende resultaten, de naleving door verstrekkers is echt onvoldoende. Wat betreft het product alcohol is de naleving er binnen alle verkoopkanalen, de thuisbezorgkanalen uitgezonderd, (soms zeer) op achteruitgegaan ten opzichte van 2013[5]. Voor tabak betrof dit een nulmeting dus kan niet worden vergeleken met voorgaande jaren, echter de nalevingscijfers zijn hier ook ver onder de maat. Teleurstellend vind ik ook dat uit het rapport blijkt dat, met uitzondering van keten supermarkten, er in het merendeel van de aankooppogingen bij de verschillende verkoopkanalen niet adequaat door de verkoper naar het ID is gevraagd. Ook blijkt dat bij een deel van de aankooppogingen waar wel adequaat naar ID is gevraagd, het product alsnog is verstrekt.

Naar aanleiding van de resultaten van het onderzoek heb ik van diverse verstrekkers op het terrein van tabak en alcohol concrete maatregelen

[5] De verschillen tussen 2013 en 2015 zijn niet zonder meer toe te wijzen aan het verschil in naleving, maar worden deel veroorzaakt door het geringe aantal van ≦100 aankooppogingen bij sommige verkoopkanalen (zoals cafetaria, sportkantines en thuisbezorgkanalen), door steekproeffluctuaties of verschillen in de manier waarop de steekproeftrekking is uitgevoerd in 2013 in vergelijking met 2015.

gevraagd om de naleving van de leeftijdsgrens substantieel te verbeteren, voorzien van een duidelijk tijdpad. De betrokken organisaties hebben aangegeven hun verantwoordelijkheid daarvoor te willen nemen en op korte termijn met voorstellen te zullen komen.

Parallel hieraan stel ik – ten aanzien van tabak – samen met de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (NVWA) een plan voor verscherpte handhaving op. Om de compliance te vergroten, dient ook de «pakkans» te worden vergroot. De naleving bij tabaksautomaten zal hierbij extra aandacht krijgen. De NVWA heeft de mogelijkheid om een tijdelijk verkoopverbod (3 strikes out maatregel) op te leggen. In 2014 heeft de NVWA 185 boetes en 3 keer een tijdelijk verkoopverbod opgelegd. De boetes voor overtreding worden verhoogd om de afschrikwekkende werking te versterken.

Ook ben ik met de VNG in gesprek over het toezicht op de Drank en Horecawet (DHW) door gemeenten. De handhaving door gemeenten moet immers beter. Verder ga ik binnenkort in gesprek met de bestuurders van een aantal gemeenten waarin dit onderwerp eveneens aan de orde zal komen. Bovendien informeer ik alle burgemeesters middels een brief. Ik vind het echt van belang dat gemeenten werk maken van handhaving.

Daarnaast zal ik verkennen welke extra maatregelen genomen kunnen worden om de naleving te verbeteren. Op dit moment laat ik een aantal onderzoeken uitvoeren die hierbij van belang kunnen zijn. Zo verwacht ik binnenkort de resultaten naar de aankooppogingen voor alcohol van jongeren. Hieruit moet blijken hoeveel jongeren nog proberen om aan alcohol te komen en hoe zij dit doen. De resultaten van een vergelijkbaar onderzoek naar aankooppogingen tabak worden in deze brief beschreven.

Verder laat ik de maatschappelijke impact van effectieve maatregelen – zoals het beperken van beschikbaarheid, reclame en prijsbeleid – onderzoeken. De resultaten hiervan verwacht ik eind van het jaar. Bovendien laat ik Nuchter in 2016 weer onderzoek doen naar de naleving van de leeftijdsgrens door verstrekkers. Hierbij ben ik voornemens om de steekproef uit te breiden, zodat op gedetailleerder niveau zichtbaar wordt waar het goed gaat en waar extra inzet noodzakelijk is. Door uitbreiding van de omvang van de steekproef kan eveneens inzichtelijk worden gemaakt wat de naleving is bij supermarkten op ketenniveau. Uit de resultaten van het nalevingsonderzoek in 2016 zal bovendien moeten blijken of er sprake is van overgangsproblematiek; de groep jongeren die dan 18 jaar is, was nog geen 16 op het moment dat de leeftijdsgrens werd verhoogd.

De uitkomsten van bovengenoemde onderzoeken betrek ik bij mijn verkenning naar steviger maatregelen en neem ik mee in de wetsevaluatie van de DHW die is voorzien voor 2016. Zoals ik u eerder heb toegezegd zal de decentralisatie van het toezicht naar gemeenten ook in deze evaluatie worden meegenomen.

Tot slot

Helaas moet ik constateren dat een verbetering van de naleving van de leeftijdsgrens alcohol de afgelopen jaren niet heeft plaatsgevonden door zelfregulering. Om die reden ben ik in gesprek aan met diverse verstrekkers en ga ik een aantal extra maatregelen om de naleving te verbeteren, serieus verkennen. Na de evaluatie van de DHW in 2016 zal ik een besluit nemen welke aanvullende maatregelen vanuit het Rijk nodig zijn.

Ten aanzien van tabak stel ik samen met de NVWA een plan voor verscherpte handhaving op. Indien uit de herhaling van het nalevingsonderzoek in 2016 niet blijkt dat de naleving duidelijk is verbeterd, ben ik genoodzaakt verdergaande maatregelen te treffen.

Aankooppoging tabak jongeren

In opdracht van de NVWA heeft onderzoeks- en adviesbureau INTRAVAL onderzoek gedaan naar het kopen en verkopen van tabaksproducten door en aan jongeren (bijlage 3). Uit dit onderzoek blijkt dat slechts een klein deel (4%) van de 14/15-jarigen wel eens tabaksproducten voor zichzelf en/of anderen koopt. Bij de 16/17-jarigen ligt dit met 14% significant hoger. Jongeren kopen hun tabaksproducten met name in horecagelegenheden (55%). Voor de overige gelegenheden liggen deze percentages significant lager, namelijk op respectievelijk 47% bij tabakswinkels, 46% bij tankstations en 34% bij supermarkten.
De koopindex geeft het percentage jongeren weer dat probeert tabaksproducten te kopen en daarin vervolgens ook slaagt; het betreft een percentage van alle jongeren. De totale koopindex, waarin die vier soorten gelegenheden zijn samengevoegd, ligt voor de 14/15-jarigen op 3%. Bij de 16/17-jarigen ligt dit met 12% significant hoger. Er is tevens sprake van een verschil naar opleidingsniveau. De totale koopindex voor jongeren die op het VMBO of MBO zitten bedraagt 7%, terwijl deze voor de jongeren die op de HAVO, het VWO of het HBO zitten 2% bedraagt. Dit verschil komt met name doordat jongeren die een lagere opleiding volgen vaker tabaksproducten kopen.
In het najaar zal ik u informeren over de resultaten van het onderzoek naar de aankooppogingen van jongeren voor alcohol.

Onderzoek maatschappelijke kosten en baten en de impact van diverse beleidsmaatregelen

Ik heb ZonMW gevraagd om een Maatschappelijke Kosten en Baten Analyse (MKBA) van alcoholgebruik te laten uitvoeren. Deze zal einde van dit jaar worden opgeleverd. Datzelfde geldt voor een onderzoek naar de impact van een aantal beleidsmaatregelen gericht op het beperken van beschikbaarheid, reclame en prijsbeleid. Ik verwacht uw kamer begin 2016 te kunnen informeren over de uitkomsten van deze onderzoeken. De resultaten zal ik betrekken bij de evaluatie van de DHW in 2016.

Landelijke ondersteuning voor gemeenten

Nog deze maand zal ik alle Nederlandse burgemeesters informeren over de resultaten van het onderzoek naar preventie- en handhavingsplannen en de naleving van de leeftijdsgrens. Tevens ga ik met enkele burgemeesters in gesprek over de gezamenlijke aanpak van alcoholgerelateerde (gezondheids)schade.

Om gemeenten verder te ondersteunen voorzie ik in het volgende:

– Trimbos heeft een model voor preventie- en handhavingsplannen opgesteld, waar gemeenten hun voordeel mee kunnen doen[6]. Bovendien is er nog een hulpmiddel ontwikkeld voor gemeentelijk beleid, dat concrete, op de lokale situatie afgestemde aanknopingspunten biedt voor het preventie- en handhavingsplan. Deze «scanner» is te vinden op www.lokaalmiddelenbeleid.nl.

[6] http://www.lokaalmiddelenbeleid.nl/alcohol/preventie-en-handhavingsplan/model-preventie-handhavingsplan-30.html

- Bij het Trimbos-instituut is verder het «Expertisecentrum Toezicht en Handhaving» ondergebracht, een kennisportaal voor gemeenten (www.handhavingdhw.nl).
- Op 17 september 2015 wordt door Trimbos een «Studiedag Alcohol Toezicht» voor handhavers en toezichthouders georganiseerd, zie www.lokaalmiddelenbeleid.nl.
- Begin 2016 zal Trimbos eveneens een groot congres organiseren over alcoholbeleid, hierbij worden alle gemeenten uitgenodigd.
- Het RIVM / Centrum Gezond Leven heeft een handreiking laten ontwikkelen waarin informatie over het goed vormgeven van lokaal alcoholbeleid is gebundeld. (www.loketgezondleven.nl/gezonde-gemneente.nl/alcohol).

In 2016 zal ik nogmaals onderzoek laten doen naar de preventie- en handhavingsplannen en handhaving door gemeenten.

Mengformules retail/horeca («blurring»)

Ik ontvang meerdere signalen van gemeenten dat zij, onder andere om de leegstand in winkelgebieden tegen te gaan, zoeken naar mogelijkheden om ondernemers meer ruimte te bieden. Hierbij wordt ook gezocht naar mogelijkheden om retail- en horecafuncties te vermengen (ook wel: «blurring»). De DHW bevat meerdere verboden om vermenging van functies tegen te gaan. Deze verboden zijn voor het laatst in 2009 aangepast. De verboden in de DHW zijn onder andere in het leven geroepen ter bescherming van de openbare orde en om het aantal verkooppunten van alcohol te beperken en de consument (o.a. jongeren en verslavingsgevoelige mensen) te beschermen voor de schadelijke gevolgen van alcoholgebruik.
Samen met mijn collega van EZ inventariseer ik overigens momenteel welke problemen er concreet ervaren worden door gemeenten, de retail en horeca in Nederland. Daarbij is oog voor leefbare stadscentra en innovatief ondernemerschap. Wij zullen de mogelijke knelpunten van de DHW in beeld brengen en deze meenemen bij de evaluatie van de DHW in 2016. De volksgezondheid en de openbare orde en veiligheid staan daarbij voor mij voorop.

Bingedrinken

De laatste jaren is de Nederlandse jeugd minder gaan drinken. Uit bijvoorbeeld de in 2014 gepubliceerde cijfers van de HBSC-studie blijkt dat het alcoholgebruik onder Nederlandse middelbare scholieren de afgelopen tien jaar spectaculair is gedaald[7]. Echter, jongeren van 16 jaar en ouder blijken onveranderd veel alcohol te drinken en ook een patroon te hebben van bingedrinken dat door de preventieactiviteiten niet lijkt te veranderen. Dus de groep jongeren die alcohol drinkt is kleiner geworden maar als jongeren eenmaal drinken, dan drinken ze veel.
Om een effectieve preventiestrategie te ontwikkelen gericht op het verminderen van bingedrinken van jongeren tussen de 16 en 25 jaar, heb ik het Trimbos-instituut gevraagd een onderzoek uit te voeren en twee expertmeetings te organiseren over het onderwerp bingedrinken. Dat zal dit jaar nog gebeuren. Op basis van de uitkomsten daarvan zal ik bezien of nadere maatregelen om bingedrinken verder tegen te gaan effectief zijn.

[7] Het aantal Nederlandse jongeren in de middelbare schoolleeftijd dat in de afgelopen maand voor het onderzoek alcohol heeft gedronken is de afgelopen tien jaar sterk gedaald van 55 naar 27%.

Afronding project ter voorkoming van alcoholschade bij jongeren

Sinds begin jaren negentig steeg het aantal jongeren dat met een alcoholintoxicatie in het ziekenhuis werd opgenomen. Om alcoholschade bij jongeren te voorkomen is een protocol ontwikkeld gericht op de nazorg van jongeren tot 18 jaar die met een alcoholintoxicatie binnenkomen in een ziekenhuis. In deze aanpak, die effectief is gebleken, wordt samen met jongeren en hun ouders ingezet op het voorkomen van herhaling. De nazorg bestaat uit een onderzoek door een kinderarts en een psycholoog, screening op onderliggende problemen en cognitieve gevolgen. Zo nodig wordt de jongere neuropsychologisch onderzocht en/of doorverwezen naar de jeugdzorg of de ggz. De multidisciplinaire aanpak binnen het ziekenhuis en de laagdrempeligheid van het project, door in het ziekenhuis zelf een nazorgtraject aan te bieden, bleken belangrijke succesfactoren. Er was veel belangstelling voor het onderwerp en de aanpak vanuit het onderwijs, de politie, de sport, de media, de zorgverleners en de zorgverzekeraars.
Het project, dat onderdeel was van het Partnership Vroegsignalering Alcohol, is eind 2014 afgerond. Inmiddels werken 12 ziekenhuizen met dit protocol en hebben verschillende instellingen in de verslavingszorg hun protocol op deze werkwijze afgestemd. Per 1 januari 2016 is deze werkwijze financieel geborgd door onder meer de opname van de medisch-psychologische verrichtingen in de bestaande (somatische) DBC/DOT alcoholintoxicatie Jeugd.

NIX 18 campagne

De landelijke langjarige NIX18 campagne, die bijdraagt aan de sociale normverandering (geen alcohol en tabak onder 18 jaar) en het teweeg brengen van de beoogde duurzame gedragsverandering, wordt de komende jaren voortgezet. Ondanks dat de campagne nog niet zo lang loopt, lijkt toch al sprake te zijn van een lichte cultuurverandering. Jongeren starten later met het drinken van alcohol en ouders voeren steeds vaker het gesprek over alcohol en tabak en maken hierbij vaker heldere afspraken. Binnen diverse gemeenten en regio's wordt aandacht besteed aan NIX18.
Vanuit de NIX18 campagne zijn er samen met NOC*NSF instrumenten ontwikkeld voor sportkantines die een bijdrage kunnen leveren aan verbeterde naleving van de leeftijdsgrens. Daarnaast ondersteun ik het plan van NOC*NSF en de Stichting Jeugd en Alcohol dat zich de komende jaren richt op onder andere *awareness meetings* binnen sportverenigingen om de naleving van de leeftijdsgrens alcohol te verbeteren.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
M.J. van Rijn